Алексеев А.А. Единая
или федеративная Россия

ОИК
171.

А. А. АЛЕКСѢЕВЪ.
Профессоръ Донского Университета.

ЕДИНАЯ или ФЕДЕРАТИВНАЯ РОССІЯ.

Цѣна 2 руб.

Ростовъ на Дону.
1919.

869882
ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Введеніе.

Къ числу вопросовъ, остро волнующихъ въ настоящее время русскую общественно-политическую мысль, принадлежитъ, несомнѣнно, и вопросъ объ организаціи власти въ Россіи, о томъ, что будетъ представлять собою русское государство съ точки зрѣнія отношенія отдѣльныхъ его частей, областей къ цѣлому. Должна ли наша новая конституція сохранить принципъ единства и нераздѣльности Россіи, закрѣпленный въ ст. 1 основныхъ законовъ, изд. 1906 года: „государство россійское едино и нераздѣльно", или же русская государственная власть должна быть организована на федеративныхъ началахъ, и Россія изъ единаго (унитарнаго) государства превратится въ сложное государственное цѣлое, превратится въ федерацію?

Чтобы разобраться въ этой проблемѣ внутренняго раздѣленія государства, необходимо нѣсколько ближе ознакомиться съ государственно-правовыми понятіями самоуправленія, автономіи, федераціи. Каждое изъ нихъ имѣетъ свое опредѣленное содержаніе, обладаетъ извѣстными признаками, которые не позволяютъ смѣшивать его съ другими. Необходимо также обратиться къ изученію политической дѣйствительности и ознакомиться съ организаціей самоуправляющихся и автономныхъ областей и федерацій въ государствахъ западной Европы и Америки. Только выполнивъ эту предварительную задачу, можно подойти къ разрѣшенію поставленнаго вопроса, принимая во вниманіе, конечно, все своеобразіе особенностей, въ которыхъ находится русское государство.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

I.

Въ каждомъ государствѣ имѣется своя особая самостоятельная государственная власть, которая принадлежитъ этому государству какъ бы на его собственномъ правѣ и не заимствована имъ ни отъ какого другого государства. Власть эта простираетъ свое дѣйствіе на всю территорію даннаго государства,

и всѣ, пребывающіе на территоріи его, подчинены ей въ отношеніи законодательства, управленія и суда.

Государственная власть можетъ быть организована такимъ образомъ, что всѣ государственныя дѣла, совершенно независимо отъ ихъ значенія въ жизни государства, будутъ разрѣшаться въ центрѣ, центральными органами власти. Эти центральные органы будутъ не только издавать законы, т. е. нормы, устанавливающія общія правила поведенія; они будутъ сосредоточивать въ своихъ рукахъ все управленіе въ государствѣ, на ихъ разрѣшеніе будутъ восходить всѣ вопросы, интересующіе, быть можетъ, только опредѣленную мѣстность.

Такой организаціи государственной власти, извѣстной подъ именемъ системы административной централизаціи и господствовавшей въ государствахъ западной Европы въ теченіе 18 и начала 19 в.в., мы уже не находимъ въ современныхъ государствахъ. Въ настоящее время государственная власть децентрализована, т. е. распредѣлена между центромъ и периферіей такимъ образомъ, что всѣ государственныя дѣла, имѣющія мѣстный характеръ, мѣстное значеніе, передаются на разрѣшеніе мѣстной администраціи, причемъ завѣдываніе мѣстными дѣлами можетъ быть сосредоточено въ рукахъ такъ называемой коронной администраціи, т. е. лицъ, назначенныхъ правительствомъ. Но такая форма децентрализаціи власти встрѣчается теперь все рѣже и рѣже и уступаетъ свое мѣсто другой, извѣстной подъ именемъ самоуправленія.

При самоуправленіи часть государственной власти переносится на мѣста, административныя дѣла, имѣющія мѣстный характеръ, передаются на разрѣшеніе самому мѣстному населенію, обыкновенно въ лицѣ его выборныхъ представителей. Только при такой системѣ организаціи власти можно говорить о распредѣленіи власти въ строгомъ смыслѣ слова, только при ней мѣстныя дѣла разрѣшаются совершенно самостоятельно, сообразно съ интересами и нуждами мѣстнаго населенія, сообразно съ потребностями края.

Но и при самоуправленіи центральная власть не устраняется вовсе отъ всякаго участія въ мѣстныхъ административныхъ дѣлахъ, не предоставляетъ ихъ въ полное и безконтрольное завѣдываніе мѣстныхъ органовъ.

Современное правовое государство характеризуется тѣмъ, что

вся область правительственной дѣятельности его, всѣ акты, исходящіе отъ органовъ административной власти, должны находиться въ соотвѣтствіи съ законами, не могутъ имъ противорѣчить. Законъ, какъ проявленіе высшей, законодательной власти, занимаетъ въ государствѣ доминирующее положеніе, и всѣ другіе органы власти—и судебные, и административные—должны сообразоваться съ нимъ въ своей дѣятельности. И если органы администраціи издаютъ какія-либо распоряженія, которыя расходятся съ закономъ, ихъ нарушаютъ, эти распоряженія не могутъ имѣть юридической силы и не должны примѣняться. Въ этой необходимости для органовъ администраціи развивать свою дѣятельность въ предѣлахъ закона и не нарушать его и заключается принципъ закономѣрнаго управленія, рѣзко отличающій конституціонное государство отъ абсолютно-монархическаго, въ которомъ административная власть не была связана закономъ.

И органы самоуправленія, выполняющіе тѣ же административныя функціи, что и органы коронной администраціи, должны также сообразоваться съ законами, не могутъ, осуществляя задачи мѣстнаго управленія, выходить за тѣ рамки, которыя имъ поставлены закономъ. Центральная власть въ лицѣ своихъ агентовъ на мѣстахъ наблюдаетъ за ихъ дѣятельностью съ точки зрѣнія соотвѣтствія ея съ законами, и если она находитъ, что тѣ или другіе акты, исходящіе отъ органовъ самоуправленія, расходятся съ законами, незаконны, она ихъ отмѣняетъ.

На практикѣ самоуправленіе выливается въ различныя формы, носитъ болѣе или менѣе самостоятельный характеръ въ зависимости отъ отношенія къ нему коронной администраціи. Такъ, въ Англіи и Америкѣ коронная администрація совершенно устранена отъ мѣстнаго управленія, все оно сосредоточивается исключительно въ рукахъ органовъ самоуправленія, которые обладаютъ и распорядительной, и исполнительной властью на мѣстахъ. Правительственные органы, не вмѣшиваясь въ управленіе, осуществляютъ здѣсь только функціи контроля, наблюдаютъ только за законностью актовъ, исходящихъ отъ органовъ самоуправленія.

Иное положеніе мы находимъ на континентѣ Европы. Здѣсь самоуправленіе отличается меньшей самостоятельностью, здѣсь дѣла мѣстнаго управленія разрѣшаются либо параллельно органами коронной администраціи и самоуправленія, либо и тѣми, и другими совмѣстно, сообща.

Во Франціи наряду съ органами самоуправленія дѣйствуютъ и правительственные чиновники, причемъ функціи управленія распредѣлены между ними такимъ образомъ, что органы самоуправленія лишь обсуждаютъ и опредѣляютъ мѣры мѣстнаго управленія, т.-е. обладаютъ только распорядительной властью. Приводятъ же эти мѣры въ исполненіе только органы коронной администраціи, которые одни надѣлены исполнительной властью. Напротивъ, въ Пруссіи и распорядительная, и исполнительная власть находятся въ рукахъ однихъ и тѣхъ же органовъ на мѣстахъ. Только эти органы по своему составу носятъ смѣшанный характеръ и образуются они частью изъ лицъ, назначенныхъ короной, частью же изъ лицъ, избранныхъ мѣстнымъ населеніемъ.

У насъ, въ Россіи, мѣстное самоуправленіе было введено еще при существованіи неограниченной монархіи. Земскимъ и городскимъ учрежденіямъ былъ предоставленъ довольно большой кругъ дѣлъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ все самоуправленіе было отдано подъ опеку административной власти. Послѣдняя контролировала дѣйствія органовъ самоуправленія не только съ точки зрѣнія ихъ законности, но и наблюдала за ихъ цѣлесообразностью, слѣдила за тѣмъ, чтобы они не нарушали интересовъ мѣстнаго населенія. Избранныя должностныя лица самоуправленія утверждались администраціей, которая могла устранять неугодныхъ ей кандидатовъ. Наконецъ, самое представительство и въ земствѣ, и въ городахъ было построено на высокомъ имущественномъ цензѣ и давало преобладаніе (въ земствѣ) дворянскому сословію.

Февральская революція 1917 года внесла существенныя измѣненія въ наши земскія и городскія учрежденія. Она поставила ихъ на широкія демократическія основанія,—ввела всеобщее голосованіе, расширила кругъ дѣлъ, подлежащихъ ихъ разрѣшенію, передавъ въ ихъ руки все мѣстное управленіе; поставила ихъ въ самостоятельное положеніе, снявъ съ нихъ административную опеку, и оставила за правительственными органами лишь наблюденіе за законностью актовъ, исходящихъ отъ органовъ самоуправленія.

II.

При самоуправленіи отдѣльныя части государства—губерніи, уѣзды, волости—получаютъ право осуществлять черезъ посредство избранныхъ ихъ населеніемъ лицъ различныя задачи мѣстнаго управленія подъ контролемъ правительственной администра-

ціи. Но возможна и такая организація государственной власти, когда тѣ или другія части государства, области надѣляются правомъ не только выполнять извѣстныя административныя функціи, но и издавать законы, законодательствовать по вопросамъ, имѣющимъ мѣстный характеръ. Такія области называются автономными областями, т.-е. обладающими своей собственной законодательной властью. Самое же слово „автономія" означаетъ наличность своей законодательной власти.

Понятіе областной автономіи значительно шире понятія мѣстнаго самоуправленія, оно охватываетъ не только управленіе, но и законодательство. Автономныя области издаютъ законы по цѣлому ряду вопросовъ, отнесенныхъ къ ихъ вѣдѣнію, и законы, ими изданные, отмѣняютъ дѣйствіе законовъ общихъ, регулирующихъ эти же вопросы.

Правда, и самоуправляющіяся единицы—земства и города—могутъ издавать и издаютъ постановленія, имѣющія обязательную силу въ предѣлахъ предоставленной имъ власти. Но отличіе обязательныхъ постановленій отъ мѣстныхъ законовъ автономной области заключается въ томъ, что они, эти постановленія, всегда подзаконны, тогда какъ мѣстные законы, надлежащимъ образомъ изданные, имѣютъ даже преобладающее значеніе надъ законами общими.

Автономная область издаетъ законы по опредѣленнымъ предметамъ. Но право ея законодательствовать—не есть ея собственное, самопроизводное право. Она получаетъ его со стороны государственной власти, которая сама устанавливаетъ конституцію области, т. е. опредѣляетъ ея организацію и компетенцію. Причемъ эта конституція, по общему правилу, можетъ быть измѣнена только тою же властью, которая ее установила, т. е. государственной.

Это зависимое положеніе автономной области въ государствѣ проявляется въ особенности въ томъ, что законы, издаваемые мѣстными законодательными органами, нуждаются въ утвержденіи государственной властью. Сверхъ того, къ каждой области имѣется намѣстникъ или представитель центральной государственной власти, который служитъ связующимъ звеномъ между государствомъ и областью и поддерживаетъ и сохраняетъ въ области общегосударственные интересы.

На практикѣ автономныя области могутъ быть организо-

ваны различно, въ зависимости отъ круга дѣлъ, переданныхъ въ ихъ вѣдѣніе, отъ степени предоставленной имъ власти.

Примѣромъ автономнаго устройства областей служитъ бывшая австрійская имперія, состоявшая изъ 17 „королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ". Рейхсратъ—это общеимперское представительное собраніе, надѣленное законодательной властью по общегосударственнымъ вопросамъ. Каждое изъ 17 королевствъ и земель, каждая область, имѣетъ свой собственный, мѣстный парламентъ, свой сеймъ, который издаетъ законы, касающіеся областной жизни.

Австрійская конституція 1867 года исчислила въ § 11 всѣ тѣ предметы, которые падаютъ въ компетенцію общеимперскаго парламента, и постановила въ § 12, что всѣ другіе предметы, кромѣ перечисленныхъ въ предыдущемъ параграфѣ, подлежатъ вѣдѣнію мѣстныхъ парламентовъ. Изъ этого перечня видно, однако, что компетенція мѣстныхъ парламентовъ, въ сущности говоря, является чрезвычайно узкой и ограниченной, и проще было бы исчислить именно тѣ предметы, по которымъ мѣстные парламенты могутъ законодательствовать.

Мѣстные парламенты могли издавать законы по дѣламъ мѣстнаго управленія, хозяйства, въ особенности сельскаго, имуществъ, принадлежащихъ области, по дѣламъ благотворительныхъ учрежденій, школьнымъ, церковнымъ. Они могли устанавливать для своихъ нуждъ налоги въ формѣ дополнительныхъ или надбавокъ къ государственнымъ налогамъ.

По всѣмъ этимъ предметамъ, число которыхъ невелико, мѣстные парламенты могли издавать законы, которые устраняли въ области дѣйствіе общегосударственныхъ законовъ, регулирующихъ тѣ же предметы. Но мѣстному парламенту предоставлено было право тотъ или другой вопросъ, отнесенный къ его компетенціи, передать на разсмотрѣніе общеимперскаго парламента; тогда законъ, изданный по этому вопросу рейхсратомъ, былъ обязателенъ для данной области (§ 12).—

Власть австрійскаго императора по отношенію къ мѣстнымъ парламентамъ была велика. Онъ назначалъ предсѣдателя сейма,—члены сейма избирались населеніемъ области,—который устанавливалъ порядокъ занятій сейма, руководилъ этими занятіями и могъ снять съ очереди разсмотрѣніе вопросовъ, лежащихъ внѣ компетенціи сейма. Далѣе, императоръ

могъ въ любое время закрыть сессію сейма и распустить его до истеченія срока полномочій его членовъ. Наконецъ, всѣ законопроекты, принятые сеймомъ, должны были получить санкцію императора, и случаи отказа въ такомъ утвержденіи были довольно часты въ законодательной практикѣ сеймовъ.

Высшимъ правительственнымъ лицомъ въ области являлся намѣстникъ или штатгальтеръ, назначаемый императоромъ. Въ рукахъ его сосредоточены были всѣ дѣла общей администраціи государства, и онъ охранялъ общегосударственные интересы въ области. Намѣстникъ былъ поставленъ въ совершенно независимое положеніе отъ сейма и не подлежалъ его контролю.

Чисто мѣстныя административныя дѣла вѣдались особой коллегіей, такъ называемымъ областнымъ комитетомъ, избираемымъ мѣстнымъ парламентомъ.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что областная автономія въ Австріи была поставлена въ строго опредѣленныя и узкія рамки, она преслѣдовала только культурно-хозяйственныя цѣли, причемъ дѣятельность мѣстныхъ парламентовъ, даже въ предѣлахъ имъ отведенной власти, не была самостоятельна и протекала подъ непрерывнымъ контролемъ императора въ лицѣ назначеннаго имъ предсѣдателя сейма.

Автономія австрійскихъ областей носила, по преимуществу, культурно-хозяйственный характеръ. Иныя и болѣе широкія цѣли преслѣдуетъ автономія, предоставленная нѣкоторымъ англійскимъ колоніямъ, какъ, напр., Канадѣ, Новой Зеландіи, Австраліи и др. Она направлена на утвержденіе политическаго бытія этихъ колоній, ихъ политической самостоятельности въ предѣлахъ Великой Британской имперіи.

Каждая изъ этихъ колоній, распадающаяся въ своемъ внутреннемъ устройствѣ на рядъ самоуправляющихся областей, имѣетъ свою конституцію, данную ей англійскимъ парламентомъ (т. е. короной, палатой лордовъ и палатой общинъ). Конституція эта, по общему правилу, не можетъ быть измѣнена безъ согласія англійской государственной власти. Однако, позднѣйшіе колоніальные акты, напр., конституція Австраліи, изданная въ 1900 г., постановляютъ, что отдѣльныя статьи конституціи могутъ быть пересмотрѣны въ порядкѣ мѣстнаго законодательства, и только тѣ измѣненія конституціи подлежатъ санкціи короля, которыя затрагиваютъ общеимперскіе интересы.

Во главѣ колоній стоятъ генералъ-губернаторы, назначаемые особой королевской комиссіей и представляющіе въ колоніи власть короля и общеимперскіе интересы. Политически генералъ-губернаторы играютъ въ настоящее время весьма небольшую роль, ибо они связаны въ своей дѣятельности системой парламентаризма. Они осуществляютъ свои правительственныя полномочія съ вѣдома и согласія мѣстныхъ министровъ, которыхъ они назначаютъ сами, но которые, однако, являются отвѣтственными передъ мѣстными законодательными собраніями. Конституціи нѣкоторыхъ колоній, напр., Австраліи, предписываютъ, чтобы министры назначались изъ числа членовъ мѣстныхъ парламентовъ, а конституція Южной Австраліи—области, входящей въ составъ Австраліи, постановляетъ даже, чтобы министры оставляли свои должности съ перемѣной парламентскаго большинства.

Законодательная власть въ колоніяхъ осуществляется мѣстными парламентами, которые избираются населеніемъ колоніи. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, напр., въ Канадѣ, верхняя палата, сенатъ, состоитъ изъ лицъ, назначаемыхъ генералъ-губернаторомъ.

Парламентъ, въ предѣлахъ своей компетенціи, издаетъ законы, которые утверждаются генералъ-губернаторомъ, играющимъ въ колоніи, вообще говоря, роль конституціоннаго монарха.

Генералъ-губернаторъ либо санкціонируетъ законопроектъ, принятый парламентомъ, либо отказываетъ ему въ своей санкціи, либо, наконецъ, отсылаетъ его на утвержденіе англійскаго короля. Въ послѣднемъ случаѣ законодательныя постановленія вступаютъ въ дѣйствіе не иначе, какъ съ санкціи короля, каковая можетъ послѣдовать въ теченіи двухъ лѣтъ; если же, по истеченіи этого срока, законопроектъ не будетъ утвержденъ королемъ, онъ считается отклоненнымъ. Король имѣетъ также право отмѣнять законъ въ теченіе одного года со дня санкціи его генералъ-губернаторомъ, и законъ этотъ лишается своей юридической силы съ момента опубликованія отмѣны его королемъ. (Ст. ст. 58—60 австралійской конституціи).

Компетенція мѣстныхъ парламентовъ чрезвычайно велика. Они имѣютъ право, вообще говоря, издавать законы по всѣмъ вопросамъ, исключая тѣхъ, которые касаются положенія короля, имперской арміи и флота, торговаго мореплаванія и нѣк. др. Эти вопросы регулируются законами,

издаваемыми англійскимъ парламентомъ, законами, имѣющими нѣкоторую преимущественную силу передъ колоніальными законами: при ихъ столкновеніи судъ обязанъ отдавать предпочтеніе нормамъ имперскаго права.

Но на практикѣ это имперское законодательство подъ вліяніемъ центробѣжныхъ стремленій, характеризующихъ развитіе англійскихъ самоуправляющихся колоній, постепенно вымираетъ и замѣняется колоніальнымъ законодательствомъ. Въ этомъ отношеніи большой интересъ представляетъ конституція Австраліи, изданная недавно, въ 1900 году, въ которой эти центробѣжныя тенденціи, эти стремленія колоній къ полной самостоятельности выражены наиболѣе ярко и выпукло.

Австралійская конституція перечисляетъ тѣ предметы, которые отнесены къ компетенціи колоніальнаго законодательства, и изъ этого перечня видно, что компетенція австралійскаго парламента является исчерпывающей (см. ст. 51 и сл.) Онъ вѣдаетъ торговлей, податнымъ обложеніемъ, таможнями, почтой и телеграфомъ, желѣзными дорогами, внѣшней обороной, вопросами внѣшнихъ сношеній, иммиграціи и эмиграціи, монетнымъ дѣломъ, банковымъ и страховымъ дѣломъ и т. д. и т. д.

Австралія теперь настолько самостоятельна, что она имѣетъ свое собственное войско, во главѣ котораго стоитъ генералъ-губернаторъ въ качествѣ главнокомандующаго. Англія не содержитъ болѣе сухопутныхъ силъ въ Австраліи. Что касается флота, то до 1913 года Австралія уплачивала Англіи ежегодно извѣстную сумму, и Англія держала въ австралійскихъ водахъ спеціальную эскадру. Начиная же съ 1913 года Австралія имѣетъ свою собственную эскадру, предназначенную для охраны австралійскихъ береговъ.

Въ области торговли и коммерческихъ интересовъ Австралія сносится въ настоящее время непосредственно съ иностранными государствами и заключаетъ съ ними коммерческіе трактаты. Она пошла еще дальше и заручилась согласіемъ англійскаго правительства не заключать международныхъ договоровъ и ничѣмъ не обязывать автономныя колоніи въ области международныхъ сношеній безъ предварительнаго ихъ согласія.

Наконецъ, судебная власть осуществляется въ колоніяхъ мѣстными судами, причемъ приговоры ихъ могутъ быть обжалованы въ англійскій тайный совѣтъ, именно въ судебный коми-

тетъ его. Верховнымъ судомъ для всей Британской имперіи служитъ англійская инстанція, которая должна объединять мѣстное право отдѣльныхъ комиссій. Но надо отмѣтить что задача эта —объединеніе колоніальнаго права—совершенно не по силамъ судебному комитету въ виду крайняго разнообразія правовыхъ системъ въ отдѣльныхъ колоніяхъ: англо-саксонской, голландской, французской и т. д.

Судебный комитетъ, выступая въ качествѣ высшей инстанціи, съ трудомъ разбирается во всѣхъ этихъ разнообразныхъ правовыхъ системахъ и не можетъ удовлетворять требованіямъ автономныхъ колоній. Вопросъ объ отмѣнѣ апелляціи къ тайному совѣту, его судебному комитету или, во всякомъ случаѣ, о радикальной реформѣ этого института стоитъ, несомнѣнно, на очереди.

Такъ организованы англійскія автономныя колоніи. Получивъ свою конституцію изъ рукъ англійскаго парламента и подчиненныя его власти, колоніи эти постепенно развиваются въ сторону все большей и большей независимости ихъ отъ Англіи, въ сторону пріобрѣтенія ими полной политической самостоятельности. Прежнія связи ихъ съ Англіей элементы подчиненнаго ихъ положенія (право королевской санкціи законопроектовъ, принятыхъ колоніальными парламентами, имперское законодательство по колоніальнымъ дѣламъ, апелляція къ англійскому тайному совѣту) слабѣютъ и вымираютъ. Это даетъ основаніе нѣкоторымъ ученымъ надѣлять эти колоніи характеромъ государственности, разсматривать ихъ подъ угломъ зрѣнія государства.

Но напрасно мы думали бы, что автономныя колоніи, получивъ политическую самостоятельность, стремятся отдѣлиться отъ Англіи, порвать съ нею. Слишкомъ прочно вросли онѣ въ составъ Британской имперіи въ, культурномъ, политическомъ, торгово-промышленномъ отношеніи слишкомъ хорошо сознаютъ онѣ выгоды своей къ ней принадлежности. Зарождаются новыя связи, болѣе длительныя и постоянныя, чѣмъ прежнія, это—такъ-называемыя имперскія конференціи или собранія колоніальныхъ премьеровъ и министровъ для обсужденія и рѣшенія вопросовъ, касающихся всей Британской имперіи. Эти конференціи пріобрѣли уже опредѣленную организацію, созываются періодически. Имъ, повидимому, предстоитъ сыграть большую роль въ дѣлѣ установленія взаимоотношеній между отдѣльными частями импе-

рій, въ дѣлѣ превращенія единой Британской имперіи въ сложное государственное образованіе, въ которомъ отдѣльныя части его не будутъ играть подчиненной роли, а будутъ построены на принципѣ правового равенства.

Итакъ мы видѣли, что на практикѣ автономія, предоставленная отдѣльнымъ областямъ государства, можетъ быть весьма различна въ зависимости отъ круга дѣлъ, имъ переданныхъ, и отъ степени ихъ власти. Она можетъ быть проведена такъ широко, что отдѣльныя области, какъ, напр., англійскія автономныя колоніи, теряютъ свой характеръ подчиненности и превращаются въ самостоятельныя государства.

III.

При автономномъ устройствѣ своихъ частей государство остается единымъ, ибо отдѣльныя его части сами не являются государствами. Въ такомъ государствѣ имѣется единый источникъ власти, питающій всѣ его части. Но политическая дѣятельность чрезвычайно разнообразна; она даетъ намъ и такія государства, составныя части которыхъ тоже являются государствами. Въ такихъ сложныхъ государственныхъ образованіяхъ будетъ на лицо нѣсколько источниковъ власти. Каждое изъ государствъ, входящихъ въ составъ цѣлаго, имѣетъ свою самопроизводную государственную власть, ниоткуда имъ не заимствованную. Каждое изъ нихъ имѣетъ свою организацію, свои органы, надѣленные извѣстными функціями — законодательными, административными, судебными, причемъ, какъ организація, такъ и компетенція органовъ покоится въ немъ на его собственной власти. Однако, всѣ эти государства, входящія въ составъ цѣлаго, сохраняя свою государственность, не являются уже независимыми государствами; въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, по общимъ для нихъ дѣламъ, они подчиняются государственной власти цѣлаго, въ образованіи которой они сами же участвуютъ. Такое сложное государство, состоящее изъ нѣсколькихъ государствъ, называется союзнымъ государствомъ или *федераціей*.

Изъ федерацій, основанныхъ въ новое время, необходимо прежде всего остановиться на великой заатлантической республикѣ—Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ—и посмотрѣть, какъ организована эта федерація, послужившая образцомъ для цѣлаго ряда позже возникшихъ федеративныхъ госу-

арствъ, какъ распредѣлена въ ней власть между уніей и отдѣльными государствами.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты образовались въ 1787 году. До того времени отдѣльныя государства (штаты), въ которыя превратились англійскія колоніи въ Америкѣ послѣ отпаденія ихъ отъ метрополіи, были совершенно самостоятельны. Чувствуя свое національное единство и связанные общностью многообразныхъ интересовъ, отдѣльные штаты рѣшили заключить между собой союзъ для осуществленія общихъ задачъ и для поддержанія внутренней и внѣшней безопасности, при полномъ, однако, сохраненіи своей самостоятельности и независимости.

Такой союзъ, заключенный штатами въ 1778 году, не могъ вполнѣ удовлетворить ихъ и осуществить всѣ тѣ задачи, которыя ему были поставлены. Онъ не имѣлъ особой самостоятельной власти, отдѣльной отъ власти штатовъ. Постановленія по общимъ дѣламъ, принимаемыя на собраніи делегатовъ штатовъ, приводились въ исполненіе правительствами отдѣльныхъ штатовъ и не были, въ сущности говоря, для нихъ юридически обязательными: отдѣльные штаты могли имъ не подчиниться и могли даже выйти изъ союза.

Тогда штаты, разочаровавшись въ существующемъ союзѣ, рѣшили создать болѣе прочную и постоянную организацію. Они послали своихъ представителей на конгрессъ въ Филадельфію, который и выработалъ нынѣ дѣйствующую конституцію 1787 г., принятую затѣмъ отдѣльчыми штатами въ качествѣ основного закона.

Конституція 1787 года сохранила за отдѣльными штатами ихъ характеръ государственности, оставила неприкосновенными ихъ государственныя учрежденія, но она создала вмѣстѣ съ тѣмъ новое государство, какъ бы стоящее надъ отдѣльными штатами—государство, въ составъ котораго эти штаты входятъ, и надѣлила его особыми самостоятельными органами—законодательными, административными и судебными, относя къ ихъ компетенціи рядъ вопросовъ, касающихся всѣхъ штатовъ, всего союза. Постановленія, издаваемыя этими органами, являются теперь юридически обязательными для всѣхъ штатовъ, они дѣйствуютъ и приводятся въ исполненіе на территоріи всего союза, и отдѣльные штаты не могутъ теперь по своему желанію выйти

изъ союза: оставаясь государствами, они въ то же время составляютъ неразрывныя части новаго государственнаго образованія.

Каждый штатъ вѣдаетъ всѣми государственными дѣлами, за исключеніемъ тѣхъ, которыя отнесены конституціей къ компетенціи союзной власти. „Полномочія,—гласитъ X поправка къ конституціи,—не переданныя настоящей конституціей Соединеннымъ Штатамъ, и такія, пользованіе которыми не запрещено отдѣльнымъ штатамъ, сохраняются отдѣльными штатами".

Конституція подробно перечисляетъ тѣ вопросы, которые подлежатъ регулированію со стороны союзной власти (ст. I разд. VIII). Сюда относятся: внѣшняя политика, армія и флотъ, почта и телеграфъ, монетное дѣло, иностранная торговля, торговля между отдѣльными штатами, налоги и пошлины, необходимые для покрытія союзныхъ издержекъ, и т. д. По всѣмъ этимъ предметамъ союзная власть можетъ издавать и издаетъ законы, причемъ эти законы имѣютъ преимущественное значеніе передъ законами отдѣльныхъ штатовъ. Другими словами, и отдѣльные штаты могутъ по всѣмъ этимъ предметамъ издавать законы, которые, однако, тотчасъ же лишаются юридической силы, не примѣняются болѣе, какъ только союзная власть издастъ соотвѣтствующій законъ.

Компетенція союзной власти можетъ расширяться за счетъ компетенціи отдѣльныхъ штатовъ, причемъ такое расширеніе возможно и помимо согласія отдѣльныхъ штатовъ. Это расширеніе компетенціи союзной власти можетъ быть проведено въ формѣ измѣненія конституціи, которое послѣдуетъ, если $^2/_3$ обѣихъ палатъ конгресса предложатъ его, а $^3/_4$ всѣхъ штатовъ выскажутся за принятіе его. Слѣдовательно, если бы часть штатовъ, не превышающая $^1/_4$ всего числа ихъ, и была противъ такого расширенія, всѣ они, тѣмъ не менѣе, обязаны были бы его принять.

Отмѣтимъ здѣсь, что въ большинствѣ современныхъ федерацій наблюдается значительный ростъ центростремительныхъ силъ, увеличивающихъ значеніе федеральнаго законодательства за счетъ законодательства отдѣльныхъ государствъ. Несомнѣнно, современныя федераціи эволюціонируютъ въ сторону унитаризаціи въ нихъ власти.

Законодательная власть передана конституціей конгрессу,

состоящему изъ двухъ палатъ: сената и палаты народныхъ представителей.

Сенатъ, или верхняя палата, состоитъ изъ представителей отдѣльныхъ государствъ (штатовъ) въ равномъ числѣ, независимо отъ ихъ величины, а именно: каждое государство представлено двумя сенаторами. Сенатъ представляетъ, такимъ образомъ, федеративное начало въ строѣ Сѣверо Американской республики.

Палата народныхъ представителей, или нижняя палата, состоитъ изъ представителей всего американскаго народа, которые избираются населеніемъ отдѣльныхъ штатовъ пропорціонально его величинѣ. Эта палата служитъ выраженіемъ національнаго единства, объединяющаго американскій народъ въ одно цѣлое.

Административная власть вручена президенту, который избирается на 4 года всѣмъ народомъ, но косвенной подачей голосовъ. Президентъ управляетъ союзомъ при помощи министровъ, такъ называемыхъ государственныхъ секретарей, которыхъ онъ самъ назначаетъ и которые поставлены въ независимое положеніе отъ конгресса. Въ Америкѣ административная власть въ лицѣ президента и его министровъ отдѣлена, обособлена отъ законодательной власти и функціонируетъ самостоятельно.

Наконецъ, судебная власть осуществляется союзными судами, которые вѣдаютъ дѣла, отнесенныя къ компетенціи союзной власти, а также разрѣшаютъ всякаго рода споры и пререканія между союзомъ и отдѣльными государствами.

Что касается отдѣльныхъ штатовъ, то они, какъ уже было отмѣчено, въ предѣлахъ оставшейся у нихъ власти сохранили свой характеръ государственности. Они имѣютъ свои собственные органы, которые осуществляютъ законодательныя, административныя и судебныя функціи, ихъ устройство покоится на ихъ собственной самопроизвольной власти, а не предоставлено имъ какой-либо другой властью. И поскольку они выступаютъ, оставаясь въ рамкахъ своей компетенціи, они являются государствами и дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно.

Конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ послужила образцомъ при организаціи другихъ союзныхъ государствъ. Она не осталась безъ вліянія и на Швейцарскую федеративную республику, образовавшуюся около половины 19 столѣтія.

До того времени отдѣльныя швейцарскія государства, кан-

тоны, не связанныя другъ съ другомъ и предоставленныя самимъ себѣ, не могли обладать полной политической самостоятельностью и часто попадали въ зависимое положеніе отъ другихъ государствъ. Тогда они рѣшили объединиться и образовали союзъ для защиты отъ внѣшнихъ нападеній и для управленія общими дѣлами.

Но союзъ этотъ, какъ и союзъ американскихъ государствъ, составленный въ 1778 году, не отличался прочностью. Кантоны продолжали сохранять свою независимость другъ отъ друга, часто враждовали между собой, пока, наконецъ, не вспыхнула открытая война между ними, вызванная религіозными распрями.

Результатомъ междоусобной войны и побѣды надъ кантонами, выдѣлившимися изъ союза, было образованіе въ 1848 году постоянной и прочной организаціи, именно Швейцарской федераціи, которая была сохранена и при пересмотрѣ союзной конституціи въ 1874 году.

Распредѣленіе власти между кантонами и Швейцарской республикой произведено по тому же принципу, что и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. „Кантоны суверенны постольку, гласитъ статья 3 нынѣ дѣйствующей конституціи, поскольку ихъ суверенитетъ не ограниченъ союзной конституціей, и, какъ таковые, они осуществляютъ всѣ тѣ права, которыя не переданы союзной власти".

Швейцарская конституція перечисляетъ всѣ тѣ вопросы, которые подлежатъ вѣдѣнію союзной власти, и изъ этого перечня видно, что союзная власть обладаетъ здѣсь значительными полномочіями. Она одна имѣетъ право вести международныя сношенія, заключать иностранные договоры, ей одной принадлежитъ право войны и мира. Отдѣльные кантоны только въ видѣ исключенія могутъ заключать договоры съ иностранными государствами по дѣламъ, касающимся государственнаго хозяйства, сосѣдскихъ отношеній и полиціи. Далѣе, въ области внутренняго управленія союзная власть вѣдаетъ почтой и телеграфомъ, таможеннымъ, монетнымъ дѣломъ, установленіемъ системы мѣръ и вѣсовъ, производствомъ пороха; въ ея компетенцію входятъ также вопросы организаціи арміи, гражданское и уголовное право, рабочее законодательство, охота и рыбная ловля, и т. д. и т. д.

Союзная власть имѣетъ свои собственные органы. Законо-

дательство осуществляется союзнымъ собраніемъ, состоящимъ изъ двухъ палатъ: совѣта государствъ (кантоновъ) и національнаго совѣта.

Совѣтъ государствъ, организованный по образцу американскаго сената, представляетъ отдѣльные швейцарскіе кантоны; каждый изъ нихъ посылаетъ въ него двухъ членовъ.

Національный совѣтъ представляетъ весь швейцарскій народъ, и каждый кантонъ избираетъ депутатовъ въ числѣ, пропорціональномъ своему населенію.

Исполнительная власть передана особому коллегіальному органу, такъ называемому союзному совѣту, состоящему изъ семи членовъ, избираемыхъ законодательными палатами на три года. Тѣ же палаты избираютъ изъ нихъ на годъ одного въ качествѣ президента союза, другого—въ качествѣ вице-президента. Эти семь членовъ союзнаго совѣта распредѣляютъ между собой различныя отрасли союзнаго управленія.

Судебная власть въ союзѣ осуществляется союзнымъ судомъ, составъ котораго пополняется судьями, избираемыми на опредѣленный срокъ швейцарскимъ парламентомъ.

Поскольку тѣ или другія полномочія не переданы союзной власти, они остаются у кантоновъ, которые продолжаютъ сохранять свой государственный характеръ и въ предѣлахъ своей компетенціи организуются и дѣйствуютъ вполнѣ независимо.

Назовемъ здѣсь еще и бывшую Германскую имперію, которая также представляла собой союзное государство, федерацію, значительно, однако, отличавшуюся отъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и Швейцаріи.

Отдѣльныя нѣмецкія государства до 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія были совершенно самостоятельны и независимы другъ отъ друга, хотя они и входили въ Германскій Союзъ созданный на Вѣнскомъ конгрессѣ и преслѣдующій цѣли внѣшней и внутренней безопасности. Послѣ же австро-прусской войны, закончившейся выходомъ Австріи изъ Германскаго Союза, сѣверныя нѣмецкія государства образовали федерацію, извѣстную подъ именемъ Сѣверо-Германскаго Союза, которая впослѣдствіи, по присоединеніи къ ней южно-нѣмецкихъ государствъ въ 1871 году, получила наименованіе Германской имперіи.

Имперская власть дѣйствовала черезъ посредство своихъ органовъ. Высшимъ органомъ въ имперіи былъ союзный совѣтъ,

чрезвычайно своеобразное учрежденіе, въ составъ котораго входили представители правительствъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Этотъ органъ служилъ выраженіемъ федеративнаго начала въ имперіи, которое проведено было въ ней далеко не въ чистомъ видѣ. Число представителей отъ разныхъ государствъ было различно: Пруссія имѣла въ немъ 17 голосовъ, Баварія—6, Саксонія—4, Баденъ—3, другія государства меньше, но каждое государство имѣло по крайней мѣрѣ по одному голосу.

Союзный совѣтъ сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ и законодательныя функціи, и административныя и даже нѣкоторыя судебныя. Его согласіе необходимо было для измѣненія союзной конституціи, причемъ, если въ союзномъ совѣтѣ 14 голосовъ высказывались противъ, союзная конституція не подлежала измѣненію. А такъ какъ прусскому правительству въ союзномъ совѣтѣ принадлежало 17 голосовъ, оно могло всегда парализовать всякія попытки, направленныя къ реформѣ германскаго строя.

Пруссіи принадлежала, вообще говоря, преобладающая роль въ союзѣ. Ея король являлся въ то-же время германскимъ императоромъ, полномочія котораго хотя и не были тождественны съ полномочіями конституціоннаго монарха,—такъ, германскій императоръ не имѣлъ права законодательной иниціативы, права санкціи законовъ,—тѣмъ не менѣе были весьма значительны. Онъ командовалъ арміей и флотомъ, назначалъ имперскаго канцлера, который предсѣдательствовалъ въ союзномъ совѣтѣ и выполнялъ обязанности имперскаго министра. Онъ обнародовалъ законы, слѣдилъ за исполненіемъ этихъ законовъ, а также и другихъ распоряженій союзнаго совѣта. Онъ назначалъ имперскихъ должностныхъ лицъ и удалялъ ихъ въ отставку.

Въ законодательной власти наряду съ союзнымъ совѣтомъ участвовалъ также и рейхстагъ, въ которомъ былъ представленъ весь германскій народъ.

Компетенція союзной власти опредѣлялась посредствомъ точнаго и исчерпывающаго перечня тѣхъ вопросовъ, которые къ ней отнесены (ст. 4 конституціи). Сюда входили международныя сношенія,—отдѣльнымъ государствамъ также предоставлялось право имѣть своихъ дипломатическихъ представителей заграницей,—организація арміи и флота, иностранная торговля, пути сообщенія, почта и телеграфъ, таможенное, монетное дѣло, гражданское и уголовное право и процессъ, банковское дѣло, привил

легіи и т. д. и т. д. Законы и постановленія имперской власти, издаваемые по этимъ вопросамъ, отмѣняли дѣйствіе законовъ отдѣльныхъ государствъ, регулировавшихъ тѣ же вопросы.

Все, что не отнесено къ имперской власти, подлежало вѣдѣнію отдѣльныхъ государствъ, которыя, войдя въ составъ Германской имперіи, не потеряли своего государственнаго характера и не превратились въ провинціи Германіи.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

I.

Мы разсмотрѣли различные типы организаціи государства съ точки зрѣнія распредѣленія въ немъ власти между центромъ и периферіей. Мы видѣли, что децентрализація власти можетъ осуществляться въ формѣ самоуправленія, т. е. предоставленія мѣстныхъ административныхъ дѣлъ на разрѣшеніе самого мѣстнаго населенія въ лицѣ его выборныхъ. Она можетъ осуществляться и въ формѣ автономіи, т. е. надѣленія тѣхъ или другихъ частей государства, областей, правомъ издавать законы по вопросамъ, имѣющимъ мѣстный, областной характеръ. Децентрализація власти можетъ пойти, однако, и такъ далеко, что отдѣльныя части, изъ которыхъ слагается государство, сами будутъ государствами, хотя и лишенными уже своей самостоятельности и независимости.

Какъ же должно быть организовано русское государство? въ какихъ отношеніяхъ къ цѣлому должны находиться отдѣльныя его части, области? до какой степени возможна и необходима децентрализація власти у насъ, въ Россіи?

Необходимо прежде всего указать на то, что вопросъ о децентрализаціи власти въ русскомъ государствѣ и въ особенности въ той формѣ ея, которая извѣстна подъ именемъ федераціи, тѣсно связанъ съ національной проблемой, ею обусловленъ. По господствующему въ значительныхъ кругахъ русскаго общества мнѣнію, національная проблема можетъ быть разрѣшена лишь въ томъ случаѣ, если каждой націи будетъ предоставлено право организоваться въ самостоятельное государство, которое и войдетъ затѣмъ въ качествѣ составной части въ россійскую федерацію. Россія будетъ представлять собой тогда федеративно-національное государство.

Такое обоснованіе федеративнаго устройства Россіи едва-ли

можетъ быть принято. Политическая дѣйствительность, какъ это, быть-можетъ, ни покажется страннымъ, не знаетъ федерацій, основанныхъ на національномъ началѣ. Въ Швейцаріи, населенной тремя различными національностями, раздѣленіе на кантоны вовсе не совпадаетъ съ раздѣленіемъ на національности. То-же самое мы находимъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, населенныхъ нѣсколькими національностями, и во всѣхъ другихъ современныхъ федераціяхъ. Да это и вполнѣ понятно, такъ какъ государство въ процессѣ своего образованія опредѣляется не однимъ только національнымъ моментомъ, но и многими другими—географическими, экономическими, политическими и т. д., а посему оно и является выраженіемъ не одного какого-либо изъ нихъ, а всей ихъ совокупности. И децентрализація власти,—въ какой бы формѣ она ни проводилась, будетъ-ли это самоуправленіе, автономія или даже федерація,—не можетъ базироваться на одномъ какомъ-либо началѣ.

Она вызывается потребностями государственной жизни, а именно: необходимостью перенести на мѣста опредѣленныя административныя или даже законодательныя дѣла и передать ихъ самому мѣстному населенію, которое въ лицѣ своихъ выборныхъ будетъ разрѣшать эти административныя или законодательныя дѣла, руководствуясь интересами своей мѣстности, своего края. А эти интересы, какъ и интересы государства, не могутъ быть сведены только къ одному какому-либо.

Съ другой стороны, національный вопросъ не можетъ получить своего разрѣшенія только въ условіяхъ территоріализма. Мы сказали бы даже, что въ настоящее время онъ и, вообще говоря, едва-ли бы могъ быть разрѣшенъ въ формѣ децентрализаціи, ибо трудно, почти невозможно установить теперь для той или другой національности строгія территоріальныя границы, замкнуть ее въ опредѣленныхъ пространственныхъ предѣлахъ. Все усиливается процессъ этнографической перетасовки подъ вліяніемъ капиталистической мобилизаціи населенія, неудержимо происходитъ засореніе націи чуждыми ей элементами. На территоріи, заселенной какой-либо національностью, тотчасъ же образуются „національныя меньшинства“, которыя нуждаются въ гарантіи ихъ національныхъ интересовъ, ихъ культурнаго самоопредѣленія. Эти „національныя меньшинства“ выдвигаютъ рядъ справедливыхъ требованій и стремленій, притязаютъ на сохране-

ніе своей національной обособленности, а это ставитъ насъ передъ необходимостью искать разрѣшеніе національнаго вопроса не въ условіяхъ территоріализма, а какимъ-либо инымъ путемъ. И политическая дѣйствительность даетъ намъ примѣры такого экстерриторіальнаго разрѣшенія національнаго вопроса, даетъ возможность мирнаго сожительства нѣсколькихъ національностей, смѣшанныхъ на одной общей территоріи. Въ Бельгіи, территорія которой заселена фламандской и валлонской національностями, обѣ эти національности, говорящія на разныхъ языкахъ, вполнѣ мирно уживаются и питаютъ самое полное уваженіе къ правамъ другъ друга при условіи полнаго равноправія обоихъ языковъ. То-же самое можно наблюдать въ Швейцаріи, гдѣ дѣйствуетъ принципъ равноправія всѣхъ трехъ главныхъ языковъ, и въ другихъ государствахъ.

II.

Къ идеѣ федерализма можно подходить съ двоякой точки зрѣнія. Можно усматривать въ федераціи расчлененіе большого государства на нѣсколько небольшихъ. Такое расчлененіе является результатомъ стремленій къ децентрализаціи власти, требованіемъ предоставленія частямъ большого государства извѣстной самостоятельности, широкаго самоуправленія. Можно, далѣе, на федерацію смотрѣть, какъ на соединеніе нѣсколькихъ политическихъ образованій въ одно цѣлое, какъ на результатъ дѣйствія центростремительныхъ силъ, присущихъ отдѣльнымъ государствамъ. И интересно отмѣтить, что именно эта послѣдняя точка зрѣнія больше отвѣчаетъ исторической роли и значенію федерализма, ибо федерализмъ въ процессѣ образованія государствъ есть путь объединенія государствъ, а не обратно, есть одно изъ средствъ политической интеграціи, а не дифференціаціи. И всѣ сколько-нибудь прочныя и устойчивыя федераціи возникли изъ соединенія нѣсколькихъ государствъ въ одно цѣлое, а не изъ разъединенія единаго государства на нѣсколько новыхъ государственныхъ образованій. Такимъ путемъ, какъ мы видѣли, произошла образцовая современная федерація—Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты—послѣ отпаденія англійскихъ колоній въ Америкѣ отъ своей метрополіи и превращенія ихъ въ самостоятельныя государства. Эти государства образовали сначала конфедерацію или союзъ государствъ, а затѣмъ конфедерація была преобразована въ болѣе устойчивую политическую единицу, въ

федерацію или союзное государство. Тотъ же путь, въ общемъ и цѣломъ, прошли и Швейцарская федеративная республика и бывшая Германская имперія, которая была построена по типу федеративнаго государства, хотя и значительно отъ него отклонялась, представляя собою государство sui generis. Обратнаго процесса, т. е. образованія федераціи посредствомъ расчлененія единаго государства на нѣсколько небольшихъ, политическая дѣйствительность не знаетъ. Ссылки на южно-американскія государства, въ которыхъ власть построена на федеративныхъ началахъ путемъ надѣленія частей этихъ государствъ признаками государственности, вовсе не убѣдительны, ибо государства эти и до сихъ поръ не пріобрѣли прочнаго правопорядка, и до сихъ поръ еще находятся въ состояніи анархіи и разложенія.

Обращаясь къ русской политической мысли, тому теченію ея, которое отстаиваетъ федеративную организацію русской власти, необходимо указать, что федерализмъ выступаетъ здѣсь какъ требованіе расчлененія единаго государства на нѣсколько небольшихъ государствъ именно въ цѣляхъ децентрализаціи власти, въ цѣляхъ удовлетворенія центробѣжныхъ стремленій русскаго народа.

Насколько-же основательны эти требованія нашихъ федералистовъ? имѣются-ли въ нашемъ историческомъ прошломъ федеративные элементы, чтобы можно было конструировать русскую государственную власть на федеративныхъ началахъ? настаивала-ли наша политическая и публицистическая мысль, по крайней мѣрѣ, за послѣднее столѣтіе на необходимости федеративной организаціи русскаго государства?

Россія до большевистскаго переворота представляла собой единое государство съ единымъ центромъ государственной власти. Законодательная власть осуществлялась, согласно основнымъ законамъ, дѣйствовавшимъ непосредственно передъ революціей 1917 года, монархомъ и законодательными палатами, государственной думой и государственнымъ совѣтомъ. Правительственная власть, въ принципѣ принадлежащая монарху, была предоставлена по закону цѣлому ряду административныхъ органовъ какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ; послѣдніе, въ свою очередь, раздѣлялись на коронные и органы самоуправленія. Но не было у насъ ни одного областного или мѣстнаго учрежденія, полномочія котораго не покоились бы на законѣ, изданномъ

центральной властью или, по крайней мѣрѣ, не были бы ею признаны.

Правда, такое положеніе не было типичнымъ на всемъ протяженіи русской исторіи. Въ ранніе эпохи ея можно найти нѣчто другое, можно найти элементы федерализма, который уже тогда отличался присущимъ ему объединительнымъ характеромъ. Я имѣю въ виду такъ называемый удѣльный періодъ въ развитіи русской государственности, когда русская земля не представляла еще одного цѣлаго, когда отдѣльныя ея части—самостоятельныя княженія—были только объединены въ „союзы князей" единствомъ княжескаго рода. Каждое княженіе имѣло своего князя, свое вѣче, и всѣ они составляли какъ-бы одну федерацію, точнѣе—конфедерацію (союзъ государствъ), имѣвшую свои собственные органы—княжескіе съѣзды или „думы князей", свою компетенцію, какъ во внѣшнихъ, такъ и во внутреннихъ (междукняжескихъ) отношеніяхъ: изданіе постановленій, обязательныхъ для всѣхъ, судъ надъ князьями и т. д.

Затѣмъ, въ сравнительно еще недавнее время, въ 17, 18 и даже 19 столѣтіяхъ въ составъ русской территоріи входили части, обладавшія весьма значительной автономіей, почти граничившей съ государственностью. Оставимъ въ сторонѣ Финляндію, отношенія которой къ Россіи представлялись весьма спорными: одни ученые и публицисты смотрѣли на нее подъ угломъ зрѣнія автономной провинціи русскаго государства, другіе трактовали ее какъ самостоятельное государственное цѣлое, находящееся въ уніи съ Россіей, и т. д. Среди этихъ областей можно назвать Украину, присоединенную къ Россіи въ 17 вѣкѣ и сохранившую широкую автономію, которой они лишились при Екатеринѣ Великой; затѣмъ, Прибалтійскій край, завоеванный Петромъ I въ 1710 г. и присоединенный къ Россіи съ сохраненіемъ своего автономнаго устройства (Курляндія была присоединена нѣсколько позже, а именно въ 1795 г.); Бессарабію, включенную въ составъ Россіи въ 1812 году и пользовавшуюся широкой автономіей въ особенности по уставу 1818 года; царство Польское по грамотѣ 1832 года и нѣкот. др.—Отношенія этихъ областей къ Россіи отличались крайне расплывчатымъ характеромъ, были лишены ясности и точности. Положеніе ихъ въ русскомъ государствѣ, несомнѣнно, было нѣсколько обособленное, и каждая изъ этихъ областей пользовалась на практикѣ широкой автономіей. Но какъ бы ни

была широка ихъ автономія, русское государство продолжало оставаться единымъ и отдѣльныя его части не пріобрѣли характера государственности. Русская власть и въ эту эпоху ея развитія всегда конструировалась по типу единаго (унитарнаго) государства.

III.

Если въ нашей исторической дѣйствительности нѣтъ корней для организаціи власти на федеративныхъ началахъ, то, съ другой стороны, федерализмъ, какъ идейное движеніе, не получилъ въ исторіи русской политической мысли широкаго развитія и обоснованія. Это движеніе возникало лишь вскользь, лишь спорадически и не оказывало серьезнаго вліянія на наше политическое міросозерцаніе.

Слѣды федеративнаго устройства русскаго государства можно найти въ проектѣ конституціи, составленномъ Новосильцевымъ по порученію Александра I въ 1818 году и носившемъ наименованіе „Государственной Уставной Грамоты Россійской Имперіи". Здѣсь, на-ряду съ государственнымъ сеймомъ, состоящимъ изъ государя и двухъ палатъ, какъ органомъ общегосударственнаго представительства, имѣются еще сеймы намѣстническихъ областей, на которыя раздѣляется русское государство. Эти мѣстные парламенты разсматриваютъ вопросы, касающіеся опредѣленной области, издаютъ вмѣстѣ съ государемъ мѣстные законы, устанавливаютъ мѣстные налоги.

Болѣе ярко обнаружился федерализмъ въ томъ политическомъ движеніи, которое проявилось въ началѣ 19 ст. и которое извѣстно подъ именемъ декабризма. Однимъ изъ самыхъ энергичныхъ и дѣятельныхъ членовъ такъ-называемаго Сѣвернаго Общества, Никитой Муравьевымъ, былъ составленъ проектъ россійской конституціи, построенный на федеративныхъ началахъ. По этому проекту вся Россія подраздѣлялась на тринадцать державъ и двѣ области. Въ каждой изъ нихъ была своя законодательная и исполнительная власть: законодательная или, какъ называетъ проектъ, правительствующая власть поручается державной думѣ и палатѣ выборныхъ; исполнительная—особому правителю, избираемому на три года центральнымъ парламентомъ. Въ центрѣ имѣется общерусскій парламентъ—народное вѣче, состоящее изъ двухъ палатъ—верховной думы и палаты представителей, надѣленное законодательной властью. Исполнительная

власть принадлежитъ наслѣдственному императору, который есть „верховный чиновникъ россійскаго правительства".

Проектъ Никиты Муравьева былъ составленъ подъ несомнѣннымъ вліяніемъ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, что сказывается въ цѣломъ рядѣ статей, касающихся какъ организаціи властей, такъ и распредѣленія между ними компетенціи. Приведемъ примѣры:

Народное вѣче, какъ и американскій конгрессъ, обладая законодательной властью, не имѣетъ, однако, права измѣнять конституцію. Это право, т. е. учредительная власть, принадлежитъ не ему, а „народному и державнымъ соборамъ".

Палата представителей одна имѣетъ право предавать суду сановниковъ имперіи. Судъ же надъ министрами, верховными судьями и прочими сановниками, обвиненными народными представителями, принадлежитъ верховной думѣ, причемъ никто не можетъ быть объявленъ виновнымъ иначе, какъ большинствомъ $^2/_3$ голосовъ всѣхъ присутствующихъ. Дума можетъ только объявить подсудимаго виновнымъ и лишить его занимаемаго имъ мѣста и званія. Въ дальнѣйшемъ же судъ надъ виновнымъ происходитъ обыкновеннымъ порядкомъ и виновный подлежитъ наказанію, опредѣленному законами.

Верховная дума принимаетъ участіе въ нѣкоторыхъ актахъ, совершаемыхъ императоромъ. Она даетъ свое согласіе на заключеніе мира, на назначеніе судей верховныхъ судовъ, главнокомандующихъ сухопутными и морскими силами и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ. Соотвѣтствующія постановленія должны быть приняты большинствомъ $^2/_3$ ея членовъ.

Императору, какъ главѣ исполнительной власти, принадлежитъ право одобрять законопроекты, принятые верховной думой и палатой представителей. Если же императоръ не одобритъ принятаго палатами законопроекта, онъ возвращаетъ его въ парламентъ для вторичнаго разсмотрѣнія, и законопроектъ этотъ становится закономъ и безъ одобренія его императоромъ въ случаѣ принятія его палатами вторично большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

Всѣ эти постановленія цѣликомъ взяты изъ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ они касаются распредѣленія власти между конгрессомъ, его двумя палатами—сенатомъ и палатой народныхъ представителей, и президентомъ республики, и включены въ проектъ россійской консти-

туціи. Уже одно это обстоятельство свидѣтельствуетъ о томъ, что проектъ этотъ былъ составленъ слишкомъ искусственно, внѣ всякой связи съ русской политической дѣйствительностью и отличался теоретическимъ, отвлеченнымъ характеромъ.

Федерализмъ декабристовъ подвергся рѣзкой критикѣ и осужденію въ ихъ собственной средѣ. Противъ него рѣшительно выступалъ Пестель, который въ своей „Русской Правдѣ" проводилъ строго централистическія тенденціи и доказывалъ неудобства и непригодность федеративнаго устройства для Россіи, которая состоитъ изъ весьма разнородныхъ областей. „Ежели сію разнородность еще болѣе усилить черезъ федеративное образованіе государствъ, то легко предвидѣть можно, что сіи разнородныя области скоро отъ коренной Россіи тогда отложатся и она скоро потеряетъ тогда не только свое могущество, величіе и силу, но даже, можетъ-быть, и бытіе свое между большими или главными государствами..... А посему постановляется кореннымъ закономъ россійскаго государства, что всякая мысль о федеративномъ для него устройствѣ отвергается совершенно, яко пагубнѣйшій вредъ и величайшее зло". Единственное исключеніе онъ допускалъ по отношенію къ Польшѣ, которая, въ виду того, что она въ теченіе многихъ вѣковъ была большимъ самостоятельнымъ государствомъ, снова должна получить отъ русскаго народа свою былую самостоятельность и должна вступить въ союзъ съ Россіей, организованной, по примѣру Франціи, на началахъ „единства и неразъѣдьности". Это будетъ союзъ двухъ народовъ, объединенныхъ политической свободой.

Федерализмъ Никиты Муравьева, не связанный съ русской жизнью и питаемый исключительно иностранными образцами, представлялъ собой въ значительной степени случайное, наносное явленіе въ развитіи русской политической мысли и не оставилъ въ ней сколько-нибудь замѣтнаго слѣда.

Болѣе прочнымъ и, повидимому, болѣе реальнымъ былъ опытъ децентрализаціи власти въ русскомъ государствѣ, принадлежащій перу извѣстнаго публициста М. П. Драгоманова, сдѣланный имъ въ 80-хъ г.г. прошлаго столѣтія.*)

Признавая необходимость предоставить самую широкую само-

*) Болѣе подробно о русскомъ федерализмѣ см. книгу А. С. Ященко: Теорія федерализма, 1912, которая содержитъ много интереснаго и цѣннаго матеріала.

стоятельность отдѣльнымъ политическимъ, соціальнымъ, національнымъ и пр. группамъ, входящимъ въ составъ Россіи. М. П. Драгоманъ въ своемъ „Вольномъ Союзѣ“ раздѣлилъ русское государство на двадцать областей и надѣлилъ каждую изъ нихъ своей особой законодательной и административной властью которая рѣшала мѣстные, областные вопросы Въ центрѣ былъ намѣченъ общегосударственный парламентъ, который, опираясь на областное представительство и тѣсно съ нимъ связанный, долженъ былъ рѣшать вопросы, касающіеся всего государства.

Но эта проповѣдь федерализма или, во всякомъ случаѣ, широкаго областного самоуправленія не оказала длительнаго вліянія на русскую политическую мысль. И если „Проэктъ русской конституціи“, изданный въ Лондонѣ въ половинѣ 90-хъ г.г., и удѣляетъ значительное вниманіе областной проблемѣ, если онъ разрѣшаетъ ее, въ общемъ и цѣломъ, въ духѣ идей М. П. Драгоманова, далеко нельзя сказать того-же объ „Основномъ государственномъ законѣ Россійской имперіи“, составленномъ около десяти лѣтъ спустя членами „Союза Освобожденія“ и переработанномъ впослѣдствіи „комиссіей бюро общеземскихъ съѣздовъ“. Въ этихъ послѣднихъ проэктахъ вопросы мѣстной жизни почти совершенно игнорируются, общественные и политическіе дѣятели, снова подпавъ подъ дѣйствіе централистическихъ идей, заняты исключительно устройствомъ и дѣятельностью общегосударственнаго представительства.

Итакъ, ни наша историческая дѣйствительность, ни литературное отраженіе ея—русская политическая мысль—не даютъ основаній для конструированія власти въ Россіи по типу федераціи. Что касается, въ частности, русской политической мысли, она, оставляя въ сторонѣ перечисленныя выше немногія исключенія, скорѣе заслуживаетъ нѣкотораго упрека въ недостаточномъ вниманіи къ русской областной жизни, она слишкомъ долго находилась въ плѣну у централистическихъ идей, идущихъ на Францію ещѣ со времени великой революціи, и только событія послѣднихъ дней поставили передъ нею областную проблему во всей ея глубинѣ. Но, какъ это часто случается, изъ одной крайности впали въ другую. И если раньше мало интересовались вопросами децентрализаціи власти, теперь усматриваютъ единственно возможную форму децентрализаціи въ организаціи власти на федеративныхъ началахъ, какъ будто нѣтъ средняго рѣшенія,

какъ будто нельзя предоставить отдѣльнымъ областямъ права самостоятельно рѣшать свои мѣстныя дѣла и не надѣляя ихъ признаками государственности!

IV.

Предшествующее изложеніе уже въ достаточной степени подготовило тотъ отвѣтъ, который можно дать по вопросу о томъ, какъ должна быть организована власть въ Россіи, по типу-ли федераціи, или по типу единаго государства.

Россія должна оставаться въ настоящее время единымъ государствомъ, ея новая конституція должна сохранить ту статью старыхъ основныхъ законовъ, по которой „россійское государство является единымъ и нераздѣльнымъ". Но это требованіе единства и нераздѣльности Россіи вовсе не означаетъ собой, чтобы государственная власть въ Россіи была организована по принципу централизаціи или чтобы, въ лучшемъ случаѣ, отдѣльнымъ частямъ ея было предоставлено завѣдываніе своими мѣстными административными дѣлами на правахъ самоуправляющихся единицъ.

Россія слишкомъ велика, отдѣльныя области, включенныя въ ея составъ въ процессѣ историческаго наростанія русской территоріи, сохранили свои самобытныя черты, свой особый укладъ мѣстной жизни. Каждая такая область имѣетъ свою собственную культуру, свои экономическіе, религіозные, бытовые интересы, которые должны быть признаны со стороны государственной власти. Надѣленіе этихъ областей только правами самоуправляющихся единицъ, передача въ ихъ собственное завѣдываніе только мѣстныхъ административныхъ дѣлъ были бы далеко недостаточными для сохраненія ихъ культурныхъ, экономическихъ и др. особенностей, для развитія и процвѣтанія мѣстной жизни. Необходимо въ то-же время предоставить имъ и свое собственное законодательство, свой парламентъ, который будетъ издавать законы, идущіе навстрѣчу мѣстнымъ потребностямъ и интересамъ,—короче говоря, необходимо предоставить этимъ областямъ провинціальную или областную автономію.

Мы не предрѣшаемъ здѣсь того, какъ будутъ организованы эти автономныя области, совпадутъ-ли онѣ съ существующими уже административно-территоріальными единицами, губерніями или ихъ замѣняющими на окраинахъ областями, или же онѣ будутъ вновь созданы. Мы не исчисляемъ здѣсь также всѣхъ

тѣхъ вопросовъ, которые должны быть отнесены къ компетенціи мѣстной законодательной власти. Сюда должны будутъ принадлежать въ первую очередь, конечно, всѣ вопросы мѣстной хозяйственно-культурной жизни. Спѣшимъ оговориться, что, по нашему мнѣнію, здѣсь не можетъ быть одного общаго рѣшенія для всѣхъ областей; объемъ правъ, имъ предоставляемыхъ, долженъ быть обусловленъ той или другой мѣстностью, ея культурными и бытовыми особенностями, ея самобытнымъ строемъ.

Отмѣтимъ при этомъ, что и въ единомъ государствѣ съ автономной организаціей областей этотъ самобытный строй, эти культурныя и бытовыя особенности могутъ сохраниться и получить дальнѣйшее развитіе въ такой же, если еще не въ большей степени, чѣмъ въ государствѣ федеративномъ. Стоитъ вспомнить только Англію и ея отношенія къ самоуправляющимся колоніямъ: Канадѣ, Австраліи, Новой Зеландіи и др., пользующимся такой широкой автономіей, которая граничитъ почти съ государственностью!

Съ другой стороны, большое заблужденіе думать, что федерація сама по себѣ служитъ гарантіей сохраненія пріобрѣтенныхъ правъ, что она обезпечиваетъ тотъ соціально политическій укладъ, который установился, въ моментъ образованія этой федераціи, въ томъ или другомъ изъ государствъ, ее составляющихъ, что этотъ укладъ не можетъ подвергнуться измѣненіямъ помимо согласія этого государства. Примѣръ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ показываетъ, что федерація вовсе не является оплотомъ противъ покушеній со стороны центральной власти на самобытный строй отдѣльныхъ штатовъ, что компетенція союзной власти можетъ быть расширена за счетъ компетенціи власти отдѣльныхъ штатовъ, какъ только большинство $^3/_4$ штатовъ выскажется за такое расширеніе. Слѣдовательно, если бы тѣ или другіе штаты и протестовали противъ такого ограниченія ихъ компетенціи, ихъ протестъ не имѣетъ рѣшительно никакого значенія, если только число протестующихъ штатовъ не превышаетъ $^1/_4$ числа всѣхъ штатовъ. То-же самое мы наблюдаемъ и въ швейцарской федеративной республикѣ, гдѣ компетенція отдѣльныхъ кантоновъ можетъ быть сужена и помимо ихъ согласія въ порядкѣ измѣненія конституціи, которое будетъ принято, если за него выскажется большинство гражданъ въ большинствѣ кантоновъ. И только въ

томъ политическомъ образованіи, которое извѣстно подъ именемъ конфедераціи (или союзъ государствъ) и въ которомъ каждое изъ государствъ, входящихъ въ его составъ, сохраняетъ свою полную независимость и самостоятельность, свой суверенитетъ, тѣ или другія измѣненія какъ въ положеніи отдѣльныхъ государствъ, такъ и въ положеніи цѣлаго могутъ быть проведены при единодушномъ согласіи всѣхъ государствъ. Каждое отдѣльное государство, недовольное принятыми рѣшеніями, не обязано ему подчиняться, сохраняетъ свою свободу и даже можетъ выйти изъ союза.

Такое разграниченіе центра и областей и передача на мѣста, областнымъ парламентамъ, всѣхъ вопросовъ мѣстной жизни чрезвычайно благопріятно отразится какъ на дѣятельности центра, такъ и на дѣятельности областей. Центральный парламентъ, разгруженный отъ мѣстныхъ дѣлъ, сосредоточитъ тогда все свое вниманіе на общегосударственныхъ интересахъ и потребностяхъ, которые и получатъ возможно полное и совершенное удовлетвореніе. Съ другой стороны, выиграетъ также и областная жизнь, если ея запросы и нужды будутъ разрѣшаться не въ центрѣ, а на мѣстахъ, своими законодательными органами, хорошо знающими мѣстныя условія.

Итакъ, государственная власть въ Россіи должна быть конструирована по типу единаго государства. Россія и впредь должна оставаться единымъ государствомъ. Отдѣльнымъ ея частямъ, областямъ, должна быть предоставлена широкая автономія, гарантирующая сохраненіе и дальнѣйшее развитіе ихъ мѣстныхъ особенностей, ихъ своеобразнаго быта. Что же касается федераціи, федеративной организаціи власти, то послѣдняя ни по условіямъ историческаго развитія нашего государства, ни по условіямъ настоящаго момента не можетъ быть примѣнена къ Россіи. Нельзя единое государство расчленить на части и, быть можетъ, жертвовать имъ въ угоду чисто теоретическимъ, отвлеченнымъ принципамъ. А такими нежизненными для русскаго государства принципами и являются именно причины федерализма.

Въ самомъ дѣлѣ, что означаетъ требованіе организовать государственную власть въ Россіи на федеративныхъ началахъ, превратить Россію въ федерацію? Попробуемъ расшифровать его.

Для того, чтобы Россія могла превратиться въ федератив-

ное государство, необходимо, чтобы отдѣльныя ея части, области, получили государственный характеръ. Каждая такая область должна организоваться въ самостоятельное и независимое государство, должна на своемъ мѣстномъ учредительномъ собраніи выработать свою собственную конституцію, свои органы законодательства, администраціи и суда. И только послѣ того, какъ конституируются отдѣльныя государства, они могутъ образовать федерацію. Съ этой цѣлью отдѣльныя государства изберутъ своихъ представителей, которые сообща обсудятъ и выработаютъ конституцію русскаго федеративнаго государства. Эта конституція разграничитъ компетенцію союзной власти и власти отдѣльныхъ государствъ и установитъ органы для осуществленія союзнаго законодательства, администраціи и суда. Она должна быть принята, затѣмъ, отдѣльными государствами и только тогда вступаетъ въ дѣйствіе.

Слѣдовательно, организація русской власти на федеративныхъ началахъ требуетъ предварительнаго расчлененія Россіи на отдѣльныя части, превращенія этихъ частей въ самостоятельныя государственныя единицы и затѣмъ обратнаго соединенія ихъ въ новое государственное цѣлое, обратнаго составленія государства. Само собой разумѣется, что такой порядокъ организаціи власти является чрезвычайно искусственнымъ, надуманнымъ; онъ грозитъ, сверхъ того, и чреватыми послѣдствіями. Невольно вспоминаются замѣчанія декабриста Пестеля о разнородности областей русскаго государства, о томъ, что при федеративной организаціи власти „сіи разнородныя области скоро отъ коренной Россіи отложатся", что наше государство „скоро потеряетъ не только свое могущество, величіе и славу, но даже, быть можетъ, и бытіе свое между большими или главными государствами".

Единая (унитарная) Россія и автономныя области—вотъ тотъ лозунгъ, вокругъ котораго должны объединиться всѣ государственно-мыслящіе и государственно-настроенные элементы русскаго народа, всѣ тѣ, кто стремится къ возрожденію нашей Родины и къ возстановленію русскаго государства!

ОЦК-64493